

**EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM  
PEMEKARAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR  
1945 PASAL 22D**

**Oleh: Andyka Rahmat Putra  
Pembimbing I: Gusliana HB SH., M.Hum  
Pembimbing II: Junaidi, SH., MH  
Alamat: Jl. Kapling 1, Gg. Delima Putih, Pekanbaru  
Email: Dykajanujaz@yahoo.co.id  
No. Telp: 085278562408**

***Abstract***

*As the existence of the Regional Representative Council regional representative bodies have a very important role in fighting for the aspirations of the people in the area, particularly on regional expansion due to the expansion of local government can be useful to accelerate regional development and public service approach, in stages. This has an impact on the improvement of the welfare of the community is the goal of national development. But in fact the DPD has not been able to perform its role to the fullest, especially in the area when the expansion is part of a regional expansion DPD affairs. In fact, the division of the House was most strongly associated with the expansion of the DPD. As an institution representing parts of the provinces throughout Indonesia, DPD also need to regularly monitor the progress of various legislative process at the local level.*

***Keywords: Existence - DPD - Redistricting***

**A. Pendahuluan**

Kelahiran DPD pada dasarnya didasari oleh semua pihak baik pemerintah pusat maupun daerah untuk memperbaiki hubungan kerja dan penyaluran kepentingan antara kedua level pemerintahan tersebut. Dalam hal ini, DPD juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan antara pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara.<sup>1</sup>

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah merupakan representasi penduduk dalam suatu wilayah (ruang) yang akan mewakili kepentingan-kepentingan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik penting ditingkat nasional. Sebagai lembaga legislatif Dewan perwakilan Daerah (DPD) juga menjadi lembaga kontrol terhadap jalannya roda pemerintahan, sehingga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) benar-benar menjadi lembaga wakil rakyat.

Sesuai dengan konstitusi, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki fungsi, tugas dan wewenang dalam Pasal 22 D UUD 1945, berbunyi :

---

<sup>1</sup> *Ibid*, hlm. 172.

- a. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta memberikan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
- c. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Pemekaran Wilayah pada dasarnya bertujuan untuk peningkatan pelayanan (*service delivery*) Pemerintah Daerah (*local government*) kepada masyarakat, agar lebih efisien dan efektif terhadap potensi, kebutuhan maupun karakteristik di masing-masing daerah. Dengan demikian adanya pemekaran wilayah seharusnya akan membuat suatu daerah menjadi semakin terbuka, jalur pengembangannya lebih luas, tersebar ke seluruh wilayah.<sup>2</sup>

Salah satu masalah yang nampaknya cenderung terbengkalai dalam mempertimbangkan masalah pemekaran adalah masalah ketahanan nasional. Empat pilar yang meliputi: Pancasila, UUD 1945, Bhennika Tunggal Ika dan NKRI yang bagi bangsa Indoensia telah menjadi harga final, harus menjadi rujukan utama dalam setiap Pemekaran Daerah Baru ini.

DPD memiliki peran dalam hal kewenangan legislasi (mengajukan RUU, membahas RUU bersama DPR), kewenangan pertimbangan (memberi pertimbangan terhadap suatu RUU, pertimbangan pemilihan anggota BPK), dan kewenangan pengawasan (mengawasi pelaksanaan UU dimaksud).

Sebagai lembaga perwakilan daerah DPD memiliki peran yang sangat penting dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat yang ada di daerah, khususnya mengenai pemekaran daerah karena pemekaran pemerintahan daerah bisa bermanfaat terhadap percepatan pembangunan daerah dan pedekatan pelayanan kepada masyarakat, secara

---

<sup>2</sup> *Tim Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Pemekaran Wilayah BPHN*, hlm. 2

berjenjang. Hal ini berdampak kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan pembangunan secara nasional.

Namun pada kenyataannya DPD belum dapat menjalankan perannya secara maksimal, khususnya dalam pemekaran daerah padahal pemekaran wilayah merupakan bagian dari urusan DPD. Dalam kenyataannya dalam pemekaran DPR lah paling banyak berperan dalam pemekaran dari pada DPD. Sebagai institusi yang mewakili berbagai wilayah provinsi seluruh Indonesia, secara berkala DPD juga perlu memantau berbagai perkembangan proses legislasi di tingkat daerah.

Berdasarkan latar belakang masalah yang tumbuh dan berkembang ditengah masyarakat, Maka penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan yang berkenaan dengan peran DPD yaitu dengan judul :*“Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah(DPD) Dalam Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22D”*.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 22D ?
2. Apa permasalahan dalam Pemekaran Daerah berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 22D ?

## **C. Tujuan Peneitian**

1. Untuk mengetahui Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Pemekaran Daerah berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 22D

2. Untuk mengetahui permasalahan dalam Pemekaran Daerah berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 22D

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Bersifat teoritis, yakni hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan kajian lebih lanjut untuk melahirkan berbagai konsep kajian yang dapat memberikan andil bagi peningkatan pengetahuan dalam disiplin Ilmu Hukum khususnya dalam bidang Mahkamah Konstitusi.
2. Bersifat Praktis, yakni hasil penelitian ini dapat bermanfaat sebagai :
  - a. Pedoman dan masukan atau rekomendasi kepada Pemerintah khususnya Mahkamah Konstitusi dan instansi terkait lainnya bertujuan untuk menentukan kebijakan dan langkah-langkah untuk menegakkan Demokrasi dan HAM.
  - b. Sebagai informasi kepada masyarakat tentang upaya hukum yang berlaku jika terjadi sengketa terhadap Undang-Undang maka ketentuan dasar yang dipakai adalah Undang-Undang Dasar 1945.

## **E. Kerangka Teori**

### **1) Teori Perwakilan**

Secara teoritis perwakilan pada dasarnya adalah konsep yang menunjukkan hubungan antara individu-individu, yakni pihak yang mewakili dan pihak yang diwakili, dimana orang yang mewakili memiliki sederajat kewenangan. Perwakilan merupakan proses hubungan manusia dimana seseorang tidak hadir secara fisik tapi tanggap melakukan sesuatu karena

perbuatannya itu dilakukan oleh orang yang mewakilinya.<sup>3</sup> Dalam teori perwakilan ada beberapa pembagian teori yaitu :

- a. Teori Mandat
- b. Teori organ
- c. Teori sosiologi
- d. Teori hukum objektif

## 2) Teori Kewenangan

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>4</sup>

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen.<sup>5</sup> Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas

namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Arbi, Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1985, hlm.54.

<sup>4</sup> Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Citra Aditya Bakti, 1994, Bandung, hlm. 65.

<sup>5</sup> J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen: Ars Aequilibris, 1998, hlm. 16-17.

---

<sup>6</sup> F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 219.

### 3) Teori Pemerintahan Daerah

Kata otonomi secara etimologi berasal dari bahasa latin “*autos*” yang berarti “*sendiri*” dan “*nomos*” yang berarti “*aturan*”. Berdasarkan etimologi kata otonomi ini, Danuredjo memberikan arti otonomi sebagai *zelwetgeving* atau pengundangan sendiri,<sup>7</sup> sedangkan Syariff memberi arti otonomi itu sebagai hak mengatur dan memerintah sendiri. Atas inisiatif dan kemauan sendiri. Hak mana diperoleh dari Pemerintah Pusat.<sup>8</sup> Sedangkan Ateng Syafruddin menyatakan bahwa istilah “otonomi” mempunyai makna kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan.<sup>9</sup> Berkaitan dengan pengertian otonomi daerah, pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan “Otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang

Pemerintahan Daerah, Pasal 20 ayat 2 dinyatakan dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam Pasal 20 ayat 3 dijelaskan bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pelaksanaan asas pemerintahan daerah sangat perlu karena pelaksanaan asas ini agar tidak terjadi penyimpangan wewenang atau penyalahgunaan jabatan.<sup>10</sup> Jadi asas pemerintahan daerah adalah pedoman penyelenggaraan pemerintahan di daerah agar tidak terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. Asas tersebut meliputi :

1. Asas Desentralisasi
2. Asas dekonsentrasi
3. Asas Tugas Pembantuan

### 4) Konsep Pemekaran

UUD 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1) bahwa, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.”<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Danuredjo, S.L.S, *Otonomi di Indonesia Ditinjau Dalam Rangka Kedaulatan*, Laras, Jakarta, 1967, hlm. 10.

<sup>8</sup> Syariff Saleh, *Otonomi dan Daerah Otonom*, Endang, Jakarta, 1953, hlm. 7.

<sup>9</sup> Ateng Syafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985, hlm. 23.

---

<sup>10</sup> Yulies Tiena Masriani, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, Hal. 56.

<sup>11</sup> Pasal 18B, Undang-undang Dasar Undang-Undang Dasar 1945 Tentang Pemerintah Daerah.

Selanjutnya, pada ayat (2) pasal yang sama tercantum kalimat sebagai berikut. “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Secara lebih khusus, UU nomor 32 Tahun 2004 mengatur ketentuan mengenai pembentukan daerah dalam Bab II tentang Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus. Dapat dianalogikan, masalah pemekaran wilayah juga termasuk dalam ruang lingkup pembentukan daerah. UU Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa pembentukan suatu daerah harus ditetapkan dengan undang-undang tersendiri.

Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 4 ayat (1). Kemudian, ayat (2) pasal yang sama menyebutkan sebagai berikut. “Undang-undang pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibu kota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dokumen, serta perangkat daerah.”

Legalisasi pemekaran wilayah dicantumkan dalam pasal yang sama pada ayat berikutnya (ayat (3)) yang menyatakan bahwa, “Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang

bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.” Dan ayat (4) menyebutkan, “Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan.”<sup>12</sup>

Namun demikian, pembentukan daerah hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Bagi provinsi, syarat administratif yang wajib dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk kabupaten/kota, syarat administratif yang juga harus dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri.<sup>13</sup>

Selanjutnya, syarat teknis dari pembentukan daerah baru harus meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor-faktor di bawah ini :

- a. Kemampuan ekonomi
- b. Potensi daerah
- c. Sosial budaya
- d. Sosial politik
- e. Kependudukan

---

<sup>12</sup> Pasal 4, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah*.

<sup>13</sup> Pasal 5, *Undang-Undang 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*.

- f. Luas daerah
- g. Pertahanan
- h. Keamanan
- i. Faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

Mengenai tata cara pembentukan daerah menurut Pasal 8 undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa “Tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.<sup>14</sup>

### **2. Metode Pengumpul Bahan Hukum**

Pengumpulan data berupa bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu menghimpun data dengan

melakukan penelaahan bahan kepustakaan atau bahan sekunder untuk mendapatkan konsep teori atau doktrin, pendapat atau pemikiran konseptual dan penelitian pendahulu yang berhubungan dengan objek yang diteliti yang dapat berupa peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah. Data Sekunder pada umumnya dalam keadaan siap terbuat dan dapat dipergunakan segera.<sup>15</sup> Menurut Soejono Soekanto data sekunder dibedakan menjadi 3 (tiga) bagian :<sup>16</sup>

- a. Bahan Hukum Primer
- b. Bahan Hukum Sekunder.
- c. Bahan Hukum Tersier.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Kajian Kepustakaan, Dalam penelitian ini penulis mengambil kutipan-kutipan dari buku bacaan, literatur, dan buku-buku pendukung yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

### **4. Analisis Data**

Data yang telah diperoleh dalam penelitian ini akan dikelola secara kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata.<sup>17</sup>

Selanjutnya penulis menarik kesimpulan dalam penelitian ini dengan menggunakan metode

<sup>15</sup> Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press. Jakarta, 1984, hlm. 12.

<sup>16</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta : 2006, hlm. 23.

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Pres, Jakarta, 1998, hlm. 32.

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke – 11, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 13–14.

berfikir deduktif, yaitu menganalisa permasalahan dari berbentuk umum ke bentuk khusus.

## G. Pembahasan

### 1. Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pemekaran Daerah Berdasarkan Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945.

Secara yuridis, konsep pemekaran daerah tertulis dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 22 Tahun 1999 dan di ganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, BAB II tentang Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus. Yang mana pengaturan mengenai hal tersebut lebih terperinci menjelaskan mengenai persyaratan pembentukan daerah.

Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai saran pendidikan politik ditingkat lokal. Untuk itu, pembentukan daerah harus memperhatikan beberapa factor, seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan keamanan, serta pertimbangan dan sayarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikanya otonomi daerah.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Fungsi pemerintahan daerah yang dijelaskan dalam salah satu tulisan I Gede Pantja Astawa, yang dikumpulkan menjadi satu buku yaitu *Problematika otonomi daerah di Indonesia*, dengan judul Perbandingan antara Undang-Undang

Faktor yang harus diperhatikan dalam pembentukan daerah telah secara umum diatur dalam Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, yang lebih diperinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan dan Kriteria pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan

Daerah<sup>19</sup> meliputi: *pertama*, syarat administratif yang berarti adanya persetujuan dari DPRD dan Kepala Daerah induk dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. *Kedua*, syarat tekhnis yang mencakup factor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan dan factor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. *ketiga*, syarat fisik meliputi paling sedikit lima kabupaten atau kota untuk pembentukan provinsi, 5 kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 kecamatan untuk pembentukan kota.

Namun pada kenyataanya pemekaran wilayah yang terjadi dalam tahun terakhir dinilai gagal dan tidak efektif, hal ini dapat dilihat dari mayoritas daerah otonom baru yang terbentuk pasca reformasi gagal mencapai tujuan mensejahterakan rakyat.

---

Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

<sup>19</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Peraturan pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 Tentang Persayratan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah telah diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata cara Penghapusan, pembentukan dan pemekaran daerah.



Pembentukan daerah otonom baru umumnya hanya menguntungkan segelintir elite local saja.<sup>20</sup>

Sebagian besar daerah otonom baru kesulitan membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan karena minimnya sumber daya atau belum tergalinya potensi pendapatan. Untuk masalah keuangan, daerah otonom baru masih bergantung pada bantuan keuangan dari daerah induk dan alokasi anggaran dari pemerintah pusat. Dengan demikian, praktis penambahan daerah otonom baru justru membebani APBN.

Melihat tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPD khususnya dalam hal pemekaran daerah, DPD sudah seharusnya memiliki peran yang nyata dalam memperjuangkan aspirasi rakyat yang ada di daerah.

Pemekaran wilayah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik lokal.<sup>21</sup>

Melihat fenomena banyaknya keinginan daerah untuk melakukan pemekaran, dengan demikian DPD yang diharapkan mampu untuk memberikan kontribusi politiknya dalam menyuarakan kepentingan daerah khusus dalam memperjuangkan kepentingan daerah dalam hal pemekaran daerah. Sebagai lembaga perwakilan yang memperjuangkan

aspirasi daerah, DPD diharapkan mampu lebih aktif dalam menyerap aspirasi daerah khususnya dalam pemekaran.

Pada tahun 2001, dua provinsi baru resmi berdiri, yaitu Kepulauan Bangka Belitung (dari Sumatera Selatan) dan Gorontalo (dari Sulawesi Utara). Pada tahun yang sama, Daerah Istimewa Aceh diganti namanya menjadi Nanggroe Aceh Darussalam, dan diberi status Otonomi Khusus. Sama halnya dengan NAD, Provinsi Papua juga diberi status Otonomi Khusus. Pada tahun 2003, Provinsi Irian Jaya Barat resmi berdiri, hasil pemekaran dari Provinsi Papua. Pada tahun 2004, dua provinsi baru resmi berdiri, yaitu Kepulauan Riau (dari Provinsi Riau) dan Sulawesi Barat (dari Sulawesi Selatan). Pada tahun 2007, Provinsi Irian Jaya Barat diubah namanya menjadi Papua Barat.

Dalam kurun waktu 10 tahun sejak tahun 1999 telah terbentuk daerah otonom baru sebanyak 205 buah yang terdiri dari 7 provinsi, 164 kabupaten dan 34 Kota. Dengan perkataan lain terjadi peningkatan 64% dari jumlah daerah otonom tahun 1998 atau secara rata rata dalam satu tahun lahir 20 daerah otonom baru.

Beberapa fakta yang dijumpai antara lain adalah adanya daerah otonom baru ternyata memiliki jumlah penduduk sangat sedikit bahkan ada sebuah daerah otonom kabupaten baru hanya berpenduduk kurang dari 12.000 jiwa. Fakta lain adalah jumlah dan kualitas SDM sebagai personil Pemerintah Daerah sangat minim, kurang tersedianya prasarana dan sarana pemerintahan

---

20

<http://www.kppod.org/index.php/en/berita/berita-media/123-simalakama-pemekaran>

<sup>21</sup> J.Kaloh, *"Mencari Bentuk Otonomi Daerah"*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm.194.

dan munculnya berbagai konflik masyarakat lokal yang mengiringi proses otonomi daerah antara lain akibat persoalan batas wilayah.<sup>22</sup>

Pada 2013, ada 15 daerah otonom baru yang sudah ditetapkan termasuk satu provinsi yakni Kalimantan Utara. Kementerian Dalam Negeri sendiri hingga kini belum menyampaikan desain besar dari pemekaran wilayah di Indonesia.

Sementara Ketua Timja Daerah Otonom Baru Komite I DPD RI Paolus Yohanes Sumino menuturkan, untuk di DPD, dari usulan sebanyak itu, sekitar 65 daerah otonom baru yang telah masuk ke DPD 30-an di antaranya dari wilayah Papua," kata Paolus Yohanes dari dapil Papua. pemekaran masih diperlukan meski pemerintah menganggap perlu ditunda untuk sementara.<sup>23</sup>

Hal hal di atas adalah sebagian masalah yang timbul pada saat awal digulirkannya kebijakan otonomi daerah dan pemekaran daerah berdasarkan perangkat UU dan peraturan pelaksanaannya. Perangkat peraturan pelaksanaannya inilah yang kemudian perlu disempurnakan sebagai salah satu alternatif untuk menghindari timbulnya masalah yang sama di masa yang akan datang.

---

<sup>22</sup> Kementerian Dalam Negeri. 2010. *Desain Besar Penataan Daerah 2010-2025*. Jakarta.

<sup>23</sup>  
<http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/13/09/25/mtnwaa-dpd-100-daerah-minta-dimekarkan>

## **2. Permasalahan dalam Pemekaran Daerah berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 22D**

UUD 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1) bahwa, "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang."<sup>24</sup>

Selanjutnya, pada ayat (2) pasal yang sama tercantum kalimat sebagai berikut. "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang."

Secara lebih khusus, UU nomor 32 Tahun 2004 mengatur ketentuan mengenai pembentukan daerah dalam Bab II tentang Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus. Dapat dianalogikan, masalah pemekaran wilayah juga termasuk dalam ruang lingkup pembentukan daerah. UU Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa pembentukan suatu daerah harus ditetapkan dengan Undang-undang tersendiri. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 4 ayat (1). Kemudian, ayat (2) pasal yang sama menyebutkan sebagai berikut. "Undang-undang pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain mencakup

---

<sup>24</sup> Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

nama, cakupan wilayah, batas, ibu kota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan penjabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dokumen, serta perangkat daerah.”<sup>25</sup>

Berbagai permasalahan dalam pemekaran wilayah/daerah diantaranya Konflik dengan kekerasan. Salah satu contoh kasusnya adalah Kabupaten Polewali-Mamasa yang dimekarkan pada tahun 2002 menjadi Kabupaten Polewali Mandar dan Kabupaten Mamasa di Provinsi Sulawesi Barat. Konflik terjadi di Kecamatan Aralle, Tebilahan dan Mambi (ATM). Ketiga kecamatan inmenolak bergabung dengan Kabupaten Mamasa. Konflik dengan kekerasan juga terjadi dalam pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat. Kasus terakhir adalah demonstrasi anarkis oleh para pendukung rencana pembentukan Provinsi Tapanuli yang berujung pada kematian Ketua DPRD Provinsi Sumatera Utara.<sup>26</sup>

Menurunnya jumlah penduduk dan PAD secara drastis. Kasus Kabupaten Aceh Utara sebelum pemekaran penduduknya berjumlah 970.000 jiwa. Setelah pemekaran (menjadi Kota Bireuen, Kota Lhokseumawe dan Kab. Aceh Utara) penduduknya tinggal 420.000. Pembentukan Kota Singkawang menyebabkan Kabupaten Bengkayang banyak

kehilangan penduduknya karena bermigrasi ke Kota Singkawang. Selain itu Bengkayang juga menderita karena menurunnya secara drastis PAD daerah tersebut pasca ditinggalkan oleh Singkawang. Kasus yang mirip terjadi pada daerah pemekaran Kota Metro (Lampung) yang berdiri pada tahun 1999.

Menyempitnya luas wilayah dan beban daerah induk. Kabupaten Halmahera Barat yang setelah pemekaran wilayahnya menyempit secara drastis, saat ini dibebani oleh pembiayaan daerah-daerah baru di kabupaten halmahera utara, halmahera selatan dan kepulauan sula.

Perebutan wilayah dan masalah ibukota pemekaran. Kasus ini terjadi misalnya antara Pemda Kampar dan Pemda Rokan Hulu yaitu Tandun, Aliantan dan Kabun.<sup>29</sup> konflik ibukota pemekaran juga terjadi dalam kasus banggai (sulawesi tengah).

Perebutan asset, kasus ini pernah terjadi di Kabupaten Nunukan yang dimekarkan pada tahun 1999 yang kemudian berebut gedung dan peralatan dengan kabupaten induknya (Kabupaten Bulungan). Masalah ini juga terjadi antara Kota Lhokseumawe (kota pemekaran) dengan Kabupaten Lhoksukon di Aceh (daerah induk).

Secara umum, daerah otonom baru ternyata tidak berada dalam kondisi awal yang lebih baik dibandingkan daerah induk atau daerah kontrol. Bahkan evaluasi setelah lima tahun perjalanannya,

---

<sup>25</sup> Pasal 4, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

<sup>26</sup> *Kompas*, Polisi Periksa 13 Saksi Aksi Anarki di Medan, 4 Februari 2009.

daerah otonom baru secara umum masih tertinggal.<sup>27</sup>

Dari aspek kinerja perekonomian daerah ditemukan dua masalah utama yang dapat diidentifikasi yaitu: pembagian potensi ekonomi yang tidak merata, dan beban penduduk miskin yang lebih tinggi.

Di sisi keuangan daerah disimpulkan bahwa daerah baru yang terbentuk melalui kebijakan Pemerintahan Daerah menunjukkan kinerja yang relatif kurang optimal dibandingkan daerah kontrol. Hal ini terutama disebabkan oleh beberapa permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah, yaitu ketergantungan fiskal yang lebih besar di daerah pemekaran berhubungan dengan besarnya alokasi belanja modal di daerah pemekaran; optimalisasi pendapatan dan kontribusi ekonomi yang rendah; dan porsi alokasi belanja modal dari pemerintah daerah yang rendah. Semua ini mengindikasikan belum efektifnya kebijakan keuangan daerah terutama di daerah otonom baru dalam menggerakkan aktifitas ekonomi di daerah baik yang bersifat konsumtif maupun investasi.

Mengenai aspek kinerja pelayanan publik diidentifikasi bahwa pelayanan publik di daerah pemekaran belum berjalan optimal, disebabkan oleh beberapa permasalahan, antara lain tidak efektifnya penggunaan dana; tidak tersedianya tenaga layanan publik; dan belum optimalnya pemanfaatan

pelayanan publik. Dari aspek kinerja aparaturnya pemerintah daerah diidentifikasi beberapa permasalahan, yaitu ketidaksesuaian antara aparaturnya yang dibutuhkan dengan yang tersedia; kualitas aparaturnya yang umumnya rendah; dan aparaturnya bekerja dalam kondisi *underemployment*.

Dari sisi pertumbuhan ekonomi hasil studi menunjukkan bahwa daerah otonom baru lebih fluktuatif dibandingkan daerah induk yang relatif stabil dan meningkat. Diketahui bahwa daerah pemekaran telah melakukan upaya perbaikan kinerja perekonomian, namun karena masa transisi membutuhkan proses maka belum semua potensi ekonomi dapat digerakkan.

Dari sisi pengentasan kemiskinan, peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah DOB belum dapat mengejar ketertinggalan daerah induk meskipun kesejahteraan daerah otonom baru telah relatif sama dengan daerah-daerah kabupaten lainnya. Dari sisi ekonomi, ketertinggalan daerah otonom baru terhadap daerah induk maupun daerah lainnya pada umumnya disebabkan keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang tersedia, selain dukungan pemerintah yang belum maksimal dalam mendukung bergeraknya perekonomian melalui investasi publik.

Di sisi keuangan daerah disimpulkan bahwa peran anggaran pemerintah daerah pemekaran dalam mendorong perekonomian, relatif kurang optimal dibandingkan

---

<sup>27</sup> Darmawan dkk, Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah, Bride, Jakarta, 2008, hlm V.

daerah kontrol. Di sisi pelayanan publik, kinerja DOB masih berada di bawah daerah induk. Kinerja pelayanan publik daerah otonom baru dan daerah induk secara umum masih di bawah kinerja pelayanan publik di daerah kontrol maupun rata-rata kabupaten. Kinerja aparatur pemerintah daerah otonom baru dan daerah induk menunjukkan fluktuasi meskipun dalam dua tahun terakhir posisi daerah induk masih lebih baik dari pada daerah otonom baru.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa di dalam proses pemekaran daerah terdapat berbagai polemik dan masalah yang timbul akibat pemekaran tersebut. Mayoritas pemekaran yang dilakukan oleh daerah dinyatakan gagal karena banyaknya daerah otonom baru yang tidak mampu menjadi lebih baik.

## **H. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

- 1) Sebagai lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi daerah, DPD diharapkan mampu lebih aktif dalam menyerap aspirasi daerah khususnya dalam pemekaran, dalam hal ini eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam memperjuangkan aspirasi daerah khususnya dalam pemekaran sudah cukup eksis, hal ini dapat dilihat dari beberapa peran Dewan Perwakilan Daerah dalam proses pemekaran daerah, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki peran penting dalam memperjuangkan aspirasi daerah dalam proses pemekaran di tingkat pusat,

karena didalam pemekaran suatu daerah otonom baru, para penggagas pemekaran juga harus meminta pendapat Dewan Perwakilan Daerah (DPD), karena, dalam proses pembahasan aspirasi pemekaran, DPD juga punya kewenangan ikut membahasnya.

- 2) Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Namun pada kenyataannya banyak terdapat permasalahan dalam proses pemekaran tersebut seperti konflik dan kekerasan (dalam pemekaran wilayah polewali-masama, provinsi irian jaya barat dan dalam rencana pembentukan kabupaten tapanuli (Sumatra Utara) yang mengakibatkan anggota DPRD tewas), penurunan jumlah penduduk (kabupaten Aceh Utara sebelum pemekaran jumlah penduduk 970.000 jiwa setelah pemekaran menjadi 420.000 jiwa, pembentukan kota singkawang sehingga kabupaten Bengkayang banyak kehilangan penduduk karna migrasi ke singkawang dan pemekaran kota Metro (Lampung) yang berdiri tahun 1999), menyempitnya luas wilayah (kabupaten Halmahera barat setelah terjadi pemekaran wilayahnya menyempit secara drastis yaitu kabupaten Halmahera Utara, Halmahera

Selatan dan kepulauan Sula) dan perebutan wilayah (dalam perbutan wilayah oleh Pemda Kampar dan Pemda Rokan Hulu yaitu kecamatan Tadun, Aliantan, Kabun).

## 2. Saran

- 1) Sebagai lembaga perwakilan daerah Dewan Perwakilan Daerah diharapkan mampu meningkatkan eksistensinya dalam memperjuangkan aspirasi daerah di tingkat pusat khususnya dalam pemekaran daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah harus terjun langsung ke daerah-daerah agar dapat menyerap aspirasi rakyat yang ada di daerah dalam hal pemekaran tersebut.
- 2) Dalam pemekaran daerah tersebut apabila terrealisasikan pemekaran daerah itu harus mampu mengoptimalkan tujuan dan fungsi dari pemekaran daerah tersebut agar tujuan dari pemekaran itu tidak melenceng dari yang diharapkan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat. Dan dalam permasalahan yang timbul DPD sebagai Dewan Perwakilan Daerah harus turun ke daerah langsung untuk menyelesaikan masalah pemekaran di daerah, dan dari segi aturan perlu dipertegas sehingga mengurangi masalah-masalah yang muncul dalam pemekaran tersebut.

## I. Daftar Pustaka

### 1. Buku

Abdurrahman, 1987, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi*

*Daerah*, PT. Media Sarana Press, Jakarta.

Brouwer, J.G dan Schilder, 1998, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen: Ars Aequilibr.

Darmawan dkk, 2008, *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah*, Bride, Jakarta.

Daud, Abu Busroh, 2001, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.

Indroharto, 1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil, 2008, *Pemerintahan Daerah di Indonesia Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.

Kaloh, J, 2007, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta.

Megawati dan Ali Murtopo, 2006, *Parlemen Bikameral*, UAD Press, Yogyakarta.

Muchlis, Hamdi, 2008, *Naskah Akademik Tentang Pembentukan dan Penghapusan Daerah*, BPHN DEPKUMHAM RI, Jakarta.

Muslimin, Amrah, 1978, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Penerbit Alumni, Bandung.

S.L.S, Danuredjo, 1967, *Otonomi di Indnesia Ditinjau Dalam Rangka Kedaulatan*, Laras, Jakarta.

Saleh, Syariff, 1953, *Otonomi dan Daerah Otonom*, Endang, Jakarta.

Syafruddin, Ateng, 1985, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2009, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke – 11, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

-----, 2006, *Penelitian Hukum Normatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Soekanto, Soejono, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press. Jakarta.

-----, 1998, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Pres, Jakarta.

Sanit, Arbi, 1985, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.

Stroink, F.A.M. dalam Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Tiena, Yulies, Masriani, 2004, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

## 2. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2004 NOMOR 125

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata cara Penghapusan, pembentukan dan pemekaran daerah.

## 3. Jurnal/Makalah/Kamus

Fitri Fitriani, Bert Holfman, kai Kaiser,” *unity in diversity? The creation of new local government in A Dacentralinsing Indonesia*”, Artikel pada jurnal bulletin of Indonesia economic studie s, Edisi No.1 Vol. 41, 2005, hlm, 57-79.

*Kompas*, Polisi Periksa 13 Saksi Aksi Anarki di Medan, 4 Februari 2009.

*Tim Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Pemekaran Wilayah BPHN*, hlm. 2

## 4. Website :

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/13/09/25/mtnwaa-dpd-100-daerah-minta-dimekarkan>  
<http://www.kppod.org/index.php/en/berita/berita-media/123-simalakama-pemekaran>